N° 337

SÉNAT

REUNION DE PLEIN DROIT DU PARLEMENT
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 16 DE LA CONSTITUTION
ET
2e SESSION ORDINAIRE DE 1960-1961

Annexe au procès-verbal de la 2e séance du 21 juillet 1961.

PROPOSITION DE LOI

tendant à fixer les conditions dans lesquelles les **capitaux d'origine publique** *peuvent être investis dans les* **entreprises industrielles et commerciales,**

PRÉSENTÉE

Par M. André ARMENGAUD,

Sénateur.

(Renvoyée à la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation, sous réserve du droit reconnu au Gouvernement par l'article 43 de la Constitution de demander la nomination d'une Commission spéciale.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

I. — Les conditions dans lesquelles a pris naissance l'Union générale des petroles, avant même que le Parlement ait été consulté, ont conduit notre collègue, M. Marcellin, à déposer à l'Assemblée Nationale une proposition de loi n° 1088 tendant à ce que seule la loi permette :

— la constitution d'entreprises de caractère industriel et commercial dont le capital serait souscrit, en majorité, par des capitaux d'origine publique ;

— la constitution de filiales directes ou indirectes d'entreprises publiques, à moins que leur activité ne découle de la loi de nationalisation elle-même.

La position prise par M. Marcellin est correcte si on se place dans l'optique des années qui ont immédiatement suivi la Libération. Faute d'avoir prévu des réformes de structure en matière de sociétés publiques et privées suivant le rôle que celles-ci auraient à jouer dans l'économie nationale, Gouvernement et Parlement des débuts de la IVe République avaient, en fait, laissé s'instaurer un grand désordre dans la répartition des activités des unes et des autres : en effet, aux nationalisations du charbon, de l'électricité et du gaz (que l'on considérait comme exerçant un service public) s'ajoutaient celles des quatre principaux établissements de crédits, des principales sociétés d'assurances (qu'on laissait coexister avec des entreprises privées ayant le même caractère et une importance comparable), voire celle d'entreprises soumises à l'âpre concurrence de firmes privées de la mécanique, de l'aviation, du cinéma, dont l'appropriation par l'Etat a paru à certains, à tort ou à raison, relever davantage d'un règlement de comptes que d'une doctrine ferme et précise.

Aussi des textes furent-ils déposés devant le Parlement (1) tendant à normaliser les sphères d'activité des entreprises publiques et privées et à veiller à ce que ces dernières assument toutes les tâches que ne couvrirait pas le secteur public.

L'historique du sort auquel furent soumis ces textes (2) montre à quel point les partisans de procédures tendant à bien préciser les contours des activités laissées aux entreprises publiques et le champ bien plus vaste laissé aux entreprises privées n'eurent à aucun moment, même si la majorité du Parlement leur était favorable, le souci d'interdire au secteur public — si ce n'est qu'en paroles — toute intervention dans le champ d'action des entreprises privées.

Et il a fallu attendre la création de l'U. G. P., qui n'était nullement nécessaire en raison de la part de l'Etat dans la C. F. P. et la C. F. R., pour que se réveillent les partisans d'un endiguement des activités des entreprises publiques.

Et cela au moment même où les entreprises pétrolières européennes menacent de porter un coup sérieux aux houillères, faute d'une politique coordonnée de l'énergie.

---

(1) N° 626 CR/51, n° 364 CR/53, n° 579 CR/54 et rapport n° 644 CR/56.
(2) Voir annexes au rapport 644/CR/56 de la Commission des Finances.

N'insistons pas néanmoins sur cette coïncidence qu'il vaut mieux croire fortuite.

II. — Depuis la mise en application du Traité de Rome dont l'esprit et la lettre sont franchement libéraux, en ce sens qu'à tout moment apparaît la volonté de maintenir la concurrence, les problèmes posés en France sur le cloisonnement des activités des entreprises publiques et des entreprises privées paraissent dépassés.

En effet, l'importance des nationalisations du secteur industriel comme celle des entreprises semi-publiques est variable d'un pays à l'autre au sein de la C. E. E., voire même dans les pays de la petite zone de libre échange, témoin le rôle considérable joué en Italie par l'I. R. I. et l'E. N. I., par Saltgitter Huttenwerke en Allemagne, les mines domaniales en Hollande, E. D. F., Charbonnages de France, G. D. F., le B. R. P. et ses filiales créées avec l'accord des entreprises privées et les banques pour faire naître et développer la recherche de pétrole, Sud-Aviation, la S. N. E. C. M. A., la Régie Renault en France.

On ne peut donc pas dire que les interventions industrielles du secteur public soient l'apanage de la France ; ainsi, la part croissante de l'épargne publique dans le financement des investissements est-elle un phénomène européen dont on doit tenir compte même si la dénationalisation partielle de Volkswagen a légèrement diminué la part de l'Etat allemand (et non celle des Länder) dans l'industrie.

D'autre part, une industrie telle que les Charbonnages ne peut plus aujourd'hui assurer son avenir et conserver, sans des subventions croissantes, à peine de risques graves de chômage, sa part du marché de l'énergie, si elle ne valorise pas, à la cadence du progrès technique, ses produits et sous-produits. De ce seul fait, cette industrie ne se conçoit pas sans des prolongements puissants dans l'industrie chimique (résines et matières plastiques, solvants, produits intermédiaires) et ne peut plus vivre sans eux.

Tel est le cas des filiales des mines domaniales en Hollande (1), de la Ruhr-Chemie en Allemagne, dont le succès apportent un soutien important aux bilans des houillères proprement dites.

---

(1) Il convient de méditer sur l'exemple des mines domaniales de Hollande, dont la situation est relativement prospère en pleine crise charbonnière européenne : en effet, au fur et à mesure du recul du charbon-combustible, les autorités responsables ont créé des activités utilisant le charbon comme matière première pour la fabrication d'engrais tout d'abord, puis pour la fabrication de toute la gamme des produits de la chimie organique et de la chimie des matières plastiques (benzine de cracking, propylène, butadiène, butylène, polyéthylènes, etc...).

Electricité de France doit pouvoir faire de l'engineering et le vendre à l'étranger sous le drapeau moins officiel d'une Sofrelec. De même, la Société nationale des chemins de fer français et les Houillères ont créé, avec les banques, Sofrerail et Sofremines dont toute l'industrie mécanique se réjouit des débouchés que ces bureaux d'études leur assurent à l'étranger. C'est même M. Antoine Pinay qui est souvent le porte-parole de ces bureaux d'études au cours de ses missions.

A fortiori, dans le cas de l'énergie atomique où l'essentiel des recherches est assuré par le C. E. A. dont le budget est entièrement alimenté par l'Etat, mais dont la diversification des activités comme des applications postule une étroite coopération avec le secteur privé.

III. — Vouloir dès lors interdire certaines prises de participation aux entreprises publiques françaises soumises à la compétition, non seulement des entreprises publiques ou privées homologues étrangères du Marché commun, mais encore à la pression d'entreprises fournissant des produits de substitution (1) serait déraisonnable et contraire à l'intérêt des contribuables français — dont une part des impôts alimente les augmentations de capital des entreprises publiques et de leurs filiales — chaque fois que les activités connexes des entreprises publiques (ou celles des entreprises créées entre ces dernières et les firmes privées) ont pour objet la valorisation ou l'enrichissement des matières premières ou des produits bruts qu'elles extraient ou fabriquent, voire la normalisation des fabrications de certains produits dont elles sont, avec le secteur privé, les consommateurs (2).

La raison semble donc de ne généraliser ni les interdictions de principe ni les autorisations sans limites. Il s'agit de cas d'espèce : il convient dans cet esprit d'éviter de laisser peser une menace quelconque sur les Houillères, la Société nationale des chemins de fer français, Electricité de France, Gaz de France, le B. R. P., la Régie Renault, Sud-Aviation, Nord-Aviation, la S. N. E. C. M. A., le C. E. A., pour ne prendre que les exemples les plus patents, dès lors que les activités nouvelles dans lesquelles ces entreprises se lancent soit seules, soit au sein de leurs filiales actuelles,

(1) Par exemple des produits pétroliers concurrençant le charbon.

(2) Cas des roulements à billes, de certains engrenages, de pièces moulées pour l'automobile.

soit avec le concours de capitaux privés au sein de filiales nouvelles, sont la conséquence logique de l'évolution technique dans leurs branches.

Par contre, s'il s'agit de créations accidentelles ou circonstancielles dans les domaines où l'Etat n'a pas de motifs d'intervenir autrement que comme le guide ou l'arbitre : publicité, cinéma, hôtellerie ou sanatoria..., la proposition de M. Marcellin mérite une sérieuse considération parce que les activités en cause peuvent être exercées par des entreprises privées, auxquelles l'Etat peut d'ailleurs, le cas échéant, fixer les normes de fonctionnement et les obligations.

Dans ces conditions, et dans le but d'éviter une interprétation extensive des objectifs recherchés par la proposition de loi n° 1088 de M. Marcellin, qui conduirait à freiner la nécessaire expansion des grandes entreprises publiques ou semi-publiques françaises existantes, est soumise à votre Assemblée la proposition de loi dont la teneur suit :

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Sauf autorisation donnée par la loi, est interdite la création ou l'acquisition, au moyen de capitaux d'origine publique, d'entreprises industrielles ou commerciales. Est également interdite la participation de tels capitaux au capital social des mêmes entreprises.

Il ne peut être dérogé aux dispositions qui précèdent que dans les conditions prévues à l'article 3.

Art. 2.

Sont considérés comme capitaux d'origine publique au sens de l'article précédent les capitaux provenant ensemble ou séparément de l'Etat, des établissements publics, des sociétés nationales, des sociétés d'économie mixte dont l'Etat, les établissements publics et les sociétés nationales possèdent ensemble ou séparément plus de 50 p. 100 du capital, et des filiales directes ou indirectes des entreprises ci-dessus énumérées dès lors que les capitaux d'origine publique représentent plus de 50 p. 100 du capital de ces filiales.

Art. 3.

Par dérogation aux dispositions de l'article premier, sont autorisées :

a) Les participations prises en exécution des obligations imposées aux employeurs par les articles 272 à 277 du Code de l'Urbanisme ;

b) Les participations prises dans des entreprises ayant une activité constituant le corollaire technique des activités des établissements publics, sociétés nationales et sociétés d'économie mixte visés à l'article 2, ou tendant à rendre ces établissements publics, sociétés nationales et sociétés d'économie mixte, plus compétitifs au sein de la Communauté économique européenne.

Art. 4.

La loi de finances retracera, chaque année, dans un document annexe, les opérations visées à la présente loi.

Art. 5.

Un règlement d'administration publique fixera les conditions d'application de la présente loi.

Paris. — Imprimerie des Journaux officiels, 26, rue Desaix.